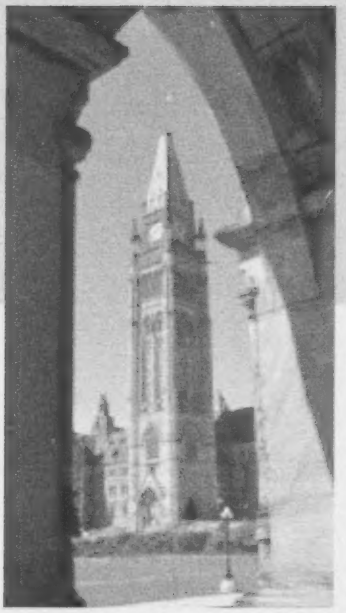


Printemps 2018

Rapports de la commissaire à l'environnement et au développement durable au Parlement du Canada

Rapport de l'auditeur indépendant

RAPPORT 3

La conservation de la biodiversité

Bureau du vérificateur général du Canada

Office of the Auditor General of Canada

Printemps 2018

Rapports de la commissaire à l'environnement et au développement durable au Parlement du Canada

---

Rapport de l'auditeur indépendant

RAPPORT 3

La conservation de la biodiversité

Bureau du vérificateur général du Canada

Office of the Auditor General of Canada

Rapport d'audit de performance

Le présent rapport fait état des résultats d'un audit de performance réalisé par le Bureau du vérificateur général du Canada en vertu de la *Loi sur le vérificateur général*.

Un audit de performance est une évaluation indépendante, objective et systématique de la façon dont le gouvernement gère ses activités et ses ressources et assume ses responsabilités. Les sujets des audits sont choisis en fonction de leur importance. Dans le cadre d'un audit de performance, le Bureau peut faire des observations sur le mode de mise en œuvre d'une politique, mais pas sur les mérites de celle-ci.

Les audits de performance sont planifiés, réalisés et présentés conformément aux normes professionnelles d'audit et aux politiques du Bureau. Ils sont effectués par des auditeurs compétents qui :

- établissent les objectifs de l'audit et les critères d'évaluation de la performance;
- recueillent les éléments probants nécessaires pour évaluer la performance en fonction des critères;
- communiquent les constatations positives et négatives;
- tirent une conclusion en regard des objectifs de l'audit;
- formulent des recommandations en vue d'apporter des améliorations s'il y a des écarts importants entre les critères et la performance évaluée.

Les audits de performance favorisent une fonction publique soucieuse de l'éthique et efficace, et un gouvernement responsable qui rend des comptes au Parlement et à la population canadienne.

Dans le présent rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le rapport est également diffusé sur notre site Web à l'adresse www.oag-bvg.gc.ca.

This document is also available in English.

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, représentée par le vérificateur général du Canada, 2018.

N° de catalogue FA1-26/2018-1-3F-PDF
ISBN 978-0-660-24933-9
ISSN 2561-181X (Imprimé)
ISSN 2561-1828 (En ligne)

Table des matières

Introduction 1

Information générale 1

Objet de l'audit 6

Constatations, recommandations et réponses 7

Un leadership à l'échelle nationale 7

Environnement et Changement climatique Canada n'a pas assuré un leadership adéquat ni une coordination efficace des mesures nécessaires pour atteindre les objectifs canadiens pour la biodiversité d'ici 2020 9

Environnement et Changement climatique Canada n'a pas rassemblé l'information exhaustive nécessaire pour rendre compte des résultats obtenus et des progrès réalisés en vue d'atteindre les objectifs pour la biodiversité d'ici 2020 12

Progrès et résultats 14

Les cinq ministères et organismes fédéraux audités ont réalisé des progrès inégaux à l'égard des six objectifs pour la biodiversité d'ici 2020 que nous avons examinés 17

Il y a des lacunes dans les indicateurs de rendement utilisés pour suivre les progrès à l'égard des objectifs canadiens pour la biodiversité 26

Conclusion 30

À propos de l'audit 31

Tableau des recommandations 37

Introduction

Information générale

L'engagement pris par le Canada de protéger la biodiversité

3.1 La diversité biologique (ou biodiversité) désigne la variété des espèces, des **écosystèmes** et des processus écologiques de la planète. Le Canada abrite environ 80000 espèces de végétaux et d'animaux. Ces espèces sont réparties dans des terres et des écosystèmes variés, mais la plus grande biodiversité est observée dans le sud du pays, où vivent la plupart des Canadiens.

3.2 La biodiversité est l'un des fondements de la prospérité sociale et économique du Canada. L'agriculture, la foresterie, la pêche et l'écotourisme, qui apportent des milliards de dollars à l'économie canadienne, dépendent de la santé des écosystèmes. La biodiversité procure des **services écosystémiques** qui favorisent la santé des Canadiens en fournissant des aliments, des médicaments de sources naturelles et des espaces récréatifs naturels.

3.3 L'urbanisation, la croissance économique, les changements climatiques et notre dépendance à l'égard des ressources naturelles exercent des pressions sur la biodiversité du Canada. Concilier conservation de la biodiversité et développement économique est un défi de taille que devront relever toutes les parties prenantes.

3.4 En 1992, le Canada a signé la Convention sur la diversité biologique, élaborée par les Nations Unies. Ce traité juridiquement contraignant reconnaît le déclin de la biodiversité à l'échelle mondiale comme l'un des enjeux environnementaux les plus importants auxquels est confrontée l'humanité. Les pays signataires de la Convention se sont engagés à assurer la conservation de la biodiversité, l'utilisation durable de ses éléments et une répartition juste et équitable des avantages découlant de l'exploitation des ressources génétiques.

3.5 À titre de signataire de la Convention, le Canada avait le devoir de préparer une stratégie nationale de conservation de la biodiversité. Pour s'acquitter de cette obligation, le Canada a élaboré, en 1995, la Stratégie

---

Écosystème — Système d'interrelations, d'interactions et de processus entre les espèces (par exemple les végétaux, les animaux et les humains) et leur environnement physique et chimique.

Services écosystémiques — Ressources renouvelables et processus profitables à l'être humain fournis par les écosystèmes naturels. Ils comprennent : les services de prélèvement, qui touchent notamment l'eau et la nourriture; les services de régulation, tels que la régulation du climat et des maladies et la pollinisation; les services de soutien, qui touchent par exemple la formation des sols; et enfin, les services culturels, comme la fourniture d'aires propices à l'enrichissement spirituel ou aux loisirs.

canadienne de la biodiversité. La Stratégie reconnaît les responsabilités constitutionnelles et législatives qui existent actuellement au Canada en matière de biodiversité. Elle souligne :

- l'importance de la coopération intergouvernementale en vue de créer le climat politique requis;
- les conditions en matière d'administration et de recherche qui sont requises pour promouvoir la gestion écologique.

Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux se sont engagés à réaliser la mise en œuvre de la Stratégie suivant leurs politiques, leurs plans, leurs priorités et leurs possibilités financières.

3.6 En avril 2002, les Parties à la Convention sur la diversité biologique se sont engagées à parvenir à une réduction appréciable du taux de perte de la biodiversité à l'échelle mondiale, régionale et nationale avant 2010. L'objectif de 2010 n'a pas été atteint. Dans les Perspectives mondiales de la biodiversité 3, publiées en 2010, le Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique insistait sur l'importance d'agir rapidement, au cours des dix ou vingt prochaines années, pour protéger la stabilité des conditions environnementales essentielles à la vie humaine. Les Parties à la Convention ont défini de nouveaux objectifs pour 2020, appelés les Objectifs d'Aichi pour la biodiversité. Ces objectifs font partie du Plan stratégique 2011-2020 pour la diversité biologique, un plan d'action mondial pour la prise de mesures en matière de biodiversité.

Les objectifs et les défis du Canada en matière de biodiversité

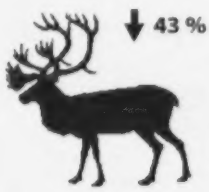
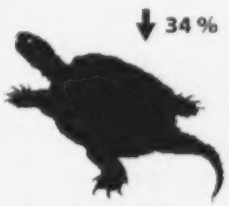
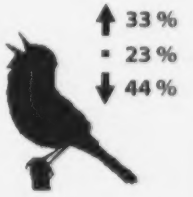
3.7 La Convention sur la diversité biologique encourageait les pays signataires à s'inspirer des objectifs d'Aichi pour établir leurs propres objectifs nationaux. En 2015, le Canada a rendu publics 19 objectifs nationaux pour la biodiversité, qui s'articulent autour de quatre grands buts :

- But A : « D'ici 2020, les terres et les eaux canadiennes sont planifiées et gérées au moyen d'une approche écosystémique pour soutenir les résultats en matière de conservation de la biodiversité dans les contextes locaux, régionaux et nationaux. »
- But B : « D'ici 2020, les pressions directes et indirectes de même que les effets cumulatifs sur la biodiversité sont réduits et la production et la consommation des ressources biologiques du Canada sont plus durables. »
- But C : « D'ici 2020, les Canadiens ont de l'information adéquate et pertinente relative à la biodiversité et aux services écosystémiques pour appuyer la planification de la conservation et la prise de décision. »
- But D : « D'ici 2020, les Canadiens sont informés sur la valeur de la nature et participent plus activement à son intendance. »

3.8 De récents rapports publics ont fait ressortir certains des défis que doit relever le Canada pour protéger sa biodiversité (voir la pièce 3.1).

- En 2016, l'Initiative de conservation des oiseaux de l'Amérique du Nord, créée par les gouvernements du Canada, des États-Unis et du Mexique, a indiqué que des mesures de conservation devaient être prises de toute urgence pour le tiers de toutes les espèces d'oiseaux nord-américaines. La population de certaines espèces avait diminué de près de 70 % depuis 1970.
- En 2017, Environnement et Changement climatique Canada a indiqué que plus de 500 espèces végétales et animales étaient inscrites sur la liste de la *Loi sur les espèces en péril* du Canada et que cette liste ne cessait de s'allonger.
- En 2017, le Fonds mondial pour la nature a signalé que les populations d'espèces sauvages du Canada ne cessaient de décroître depuis 1970. Le rapport précisait également que les populations d'espèces sauvages en péril avaient diminué plus rapidement entre 2002 et 2014 qu'entre 1970 et 2002, et ce, en dépit des nouvelles mesures de protection adoptées aux termes de la *Loi sur les espèces en péril*.

Pièce 3.1 **Les populations d'espèces ont diminué au Canada sur trente ans**

			
Les populations de mammifères ont diminué de 43 % en moyenne entre 1970 et 2014[1].	Les populations de reptiles et d'amphibiens ont diminué de 34 % en moyenne entre 1970 et 2014[1].	Les populations de poissons ont diminué de 20 % en moyenne entre 1970 et 2014[1].	En moyenne, si on tient compte de toutes les espèces d'oiseaux qui peuvent être surveillées, 44 % des populations ont diminué, 33 % ont augmenté et 23 % ont peu changé globalement entre 1970 et 2010[2].

Adapté des sources suivantes :

[1] WWF-Canada, *Rapport Planète vivante Canada : Regard national sur la perte de la biodiversité*, 2017

[2] Initiative de conservation des oiseaux de l'Amérique du Nord (Canada), *État des populations d'oiseaux du Canada 2012*

3.9 Le déclin de certaines espèces de végétaux et d'animaux découlerait de la détérioration des écosystèmes qui constituent un habitat important pour ces espèces (voir la pièce 3.2).

Pièce 3.2 **Certains écosystèmes essentiels aux végétaux et aux animaux du Canada ont connu un déclin important**

Milieux humides

Dans l'ensemble, la superficie des milieux humides a diminué en raison de la transformation des terres à des fins agricoles ou autres. Les milieux humides situés près des zones urbaines sont particulièrement menacés : de 80 à 90 % des milieux humides qui se trouvaient dans les grands centres urbains du Canada ou à proximité ont disparu au profit d'autres utilisations des terres[1].

Photo : © Environnement Canada

Prairies

L'étendue des prairies naturelles n'est plus qu'une fraction de ce qu'elle était à l'origine. Bien qu'à un rythme plus lent, le déclin se poursuit dans certaines régions des Prairies[1].

Les prairies sont un habitat important pour de nombreuses espèces, y compris des espèces en péril[1]. Par exemple, depuis 1970, les oiseaux des prairies ont connu un déclin d'environ 70 %[2, 3].

Photo : © Parcs Canada / Max Finkelstein

Forêts de feuillus de la zone carolinienne

Les forêts de feuillus de la zone carolinienne du sud-ouest de l'Ontario abritent une plus grande diversité d'espèces sauvages que tout autre écosystème au pays. Cette diversité comprend 40 % des oiseaux nicheurs du Canada. Environ 40 % des espèces en péril du Canada, y compris les oiseaux, vivent dans cette zone.

Plus de 90 % des terres ont été transformées par la foresterie, l'agriculture et l'urbanisation. Moins de 5 % des terrains boisés originaux demeurent[4, 5].

Photo : Conservation de la nature Canada

Adapté des sources suivantes :

[1]Gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux du Canada, *Biodiversité canadienne : état et tendances des écosystèmes en 2010*

[2]Initiative de conservation des oiseaux de l'Amérique du Nord (Canada), *État des populations d'oiseaux de l'Amérique du Nord 2016*

[3]WWF Canada, Fonds mondial pour la nature (Canada), *Rapport Planète vivante Canada : Regard national sur la perte de la biodiversité*, 2017

[4]Philip Dearden et Bruce Mitchell, *Environmental Change and Challenge: A Canadian Perspective* (5e édition), 2016

[5]Environnement Canada, *Préserver les forêts carolinienne de l'Ontario : préserver les espèces d'oiseaux chanteurs en péril*, 2014

Rôles et responsabilités

3.10 À titre de correspondant national du Canada pour la Convention sur la diversité biologique, Environnement et Changement climatique Canada a pour rôle de coordonner les efforts des ministères fédéraux, des provinces et des territoires ainsi que d'autres parties pour mettre en œuvre la Convention. Le Ministère doit aussi assurer la liaison avec le Secrétariat de la Convention et les autres signataires de la Convention et représenter le Canada lors de réunions internationales.

3.11 Il incombe au gouvernement fédéral de protéger, de conserver et de rétablir la biodiversité des océans, des terres et des eaux qui relèvent de sa compétence. Il doit notamment assurer la protection et la conservation des espèces aquatiques, des oiseaux migrateurs et des espèces inscrites sur la liste fédérale des espèces en péril. Le gouvernement fédéral doit collaborer avec les provinces et les territoires puisque beaucoup de terres et de plans d'eau relèvent de leur compétence.

3.12 Un grand nombre de ministères et organismes fédéraux se sont vu confier des responsabilités particulières à l'égard de la poursuite des objectifs canadiens pour la biodiversité pour 2020.

Audits antérieurs

3.13 Le commissaire à l'environnement et au développement durable a déjà audité les efforts déployés par le gouvernement du Canada en matière de biodiversité en 1998, en 2000, en 2005 et en 2013. Chacun de ces rapports d'audit soulignait l'absence d'un plan fédéral pour favoriser l'atteinte des objectifs canadiens :

- *Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable* (mai 1998), chapitre 4, « La biodiversité au Canada : le temps presse »;
- *Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable* (mai 2000), chapitre 9, « Suivi de vérifications antérieures : Il faut faire davantage »;
- *Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable* (septembre 2005), chapitre 3, « La Stratégie canadienne de la biodiversité : une vérification de suivi »;
- *Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable* (automne 2013), chapitre 2, « Atteindre les objectifs de la convention internationale sur la diversité biologique ».

3.14 Dans le rapport publié en 2013, nous avions indiqué craindre que, faute d'un plan précis, les Canadiens ne puissent pas savoir ce qu'Environnement Canada (aujourd'hui Environnement et Changement climatique Canada) comptait faire pour diriger la mise en œuvre des mesures que prendrait le Canada en réponse à la Convention.

3.15 Le commissaire a également effectué des audits sur des éléments particuliers de la biodiversité, notamment les espèces en péril et les aires protégées fédérales, en 2001, en 2008 et en 2013. Les rapports suivants présentent les résultats de ces audits :

- *Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable* (octobre 2001), chapitre 1, « Un héritage à conserver : tracer la voie du développement durable dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent »;
- *Rapport Le Point du commissaire à l'environnement et au développement durable* (mars 2008), chapitre 4, « Écosystèmes — Les aires protégées fédérales pour les espèces sauvages »;
- *Rapport Le Point du commissaire à l'environnement et au développement durable* (mars 2008), chapitre 5, « Écosystèmes — La protection des espèces en péril »;
- *Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable* (automne 2013), chapitre 4, « Les aires protégées pour les espèces sauvages »;
- *Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable* (automne 2013), chapitre 6, « La planification du rétablissement des espèces en péril ».

Objet de l'audit

3.16 L'audit visait à déterminer si Environnement et Changement climatique Canada avait assuré un leadership et une coordination à l'échelle nationale dans le but de conserver la biodiversité canadienne. Nous avons aussi examiné si les ministères et organismes fédéraux responsables s'employaient à atteindre les objectifs retenus aux fins de l'audit en matière de conservation de la biodiversité.

3.17 Les ministères et organismes fédéraux que nous avons audités sont les suivants :

- Environnement et Changement climatique Canada;
- Agriculture et Agroalimentaire Canada;
- Pêches et Océans Canada;
- Parcs Canada;
- Statistique Canada.

3.18 Cet audit est important parce que la biodiversité sous-tend le fonctionnement des écosystèmes, qui nous procurent nourriture et eau douce, favorisent nos activités récréatives et notre santé et nous protègent contre les catastrophes naturelles. Or, la biodiversité est menacée à l'échelle nationale et mondiale. Compte tenu de l'urgence d'agir pour

protéger la biodiversité, l'Assemblée générale des Nations Unies a déclaré la période 2011-2020 comme étant la Décennie des Nations Unies pour la biodiversité.

3.19 La section intitulée **À propos de l'audit**, à la fin du présent rapport (voir les pages 31 à 36), donne des précisions sur l'objectif, l'étendue, la méthode et les critères de l'audit.

Constatations, recommandations et réponses

Un leadership à l'échelle nationale

Message général

3.20 Dans l'ensemble, nous avons constaté qu'Environnement et Changement climatique Canada n'avait pas assuré un leadership adéquat ni une coordination efficace des mesures nécessaires pour atteindre les objectifs pour la biodiversité d'ici 2020. Le Ministère a axé ses efforts sur des activités administratives générales, comme la représentation du Canada aux réunions internationales, la création de comités nationaux et la coordination des rapports nationaux. Le Ministère a collaboré avec ses partenaires fédéraux, provinciaux et territoriaux afin de recenser des mesures et des initiatives précises qui pourraient favoriser l'atteinte des objectifs canadiens pour la biodiversité, mais il n'a pas déterminé si ces mesures et initiatives seraient suffisantes pour atteindre ces objectifs. De plus, le Ministère n'a pas rassemblé de l'information exhaustive pour rendre compte des résultats obtenus et des progrès réalisés relativement aux objectifs pour la biodiversité d'ici 2020.

3.21 Ces constatations sont importantes parce que sans un leadership solide à l'échelle nationale, les mesures prises par le Canada pourraient ne pas lui permettre d'atteindre ses objectifs à l'horizon 2020. Une stratégie nationale intégrée permet de coordonner les mesures de conservation de la biodiversité à l'échelle du pays, de surveiller les progrès accomplis, de déterminer les correctifs ou les améliorations nécessaires et de les mettre en œuvre à temps pour atteindre les objectifs pour la biodiversité d'ici 2020.

Contexte

3.22 Lors de nos audits précédents, nous avions constaté que le gouvernement du Canada n'avait aucun plan de mise en œuvre de la Stratégie canadienne de la biodiversité élaborée en 1995. Nos constatations se trouvent dans les rapports suivants :

- *Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable* (mai 1998), chapitre 4, « La biodiversité au Canada : le temps presse »;

- *Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable* (mai 2000), chapitre 9, « Suivi de vérifications antérieures : Il faut faire davantage »;
- *Rapport de la commissaire à l'environnement et au développement durable* (septembre 2005), chapitre 3, « La Stratégie canadienne de la biodiversité : une vérification de suivi ».

3.23 Dans le *Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable* (automne 2013), chapitre 2, « Atteindre les objectifs de la convention internationale sur la diversité biologique », nous affirmions ne pas savoir clairement comment le Canada comptait atteindre les objectifs de 2020 proposés. Nous avions constaté qu'Environnement Canada (aujourd'hui Environnement et Changement climatique Canada) n'avait pas clairement défini ni planifié concrètement les résultats qu'il voulait obtenir en tant que correspondant national du Canada pour la Convention sur la diversité biologique.

3.24 Il faut un leadership et une coordination des efforts à l'échelle nationale, car la conservation de la biodiversité et l'utilisation durable des ressources biologiques sont des compétences partagées entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. De plus, les différentes parties prenantes doivent être mobilisées, notamment :

- les propriétaires privés;
- les entreprises;
- les Premières Nations, les Métis et les Inuit;
- les organismes de conservation;
- les municipalités;
- les établissements et les fondations de recherche.

Il est important que tous les intervenants comprennent ce qui est attendu d'eux en vue d'honorer les engagements du Canada à l'égard de la biodiversité.

3.25 La *Stratégie fédérale de développement durable pour le Canada 2016-2019* contient des objectifs qui favorisent la conservation et la protection de la biodiversité. Après son étude de la *Loi fédérale sur le développement durable*, le Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes a déclaré qu'il fallait une stratégie coordonnée dans l'ensemble de l'administration publique pour faire progresser les efforts du Canada en matière de développement durable.

3.26 En 2015, les 193 États membres des Nations Unies (dont le Canada) ont adopté à l'unanimité le Programme de développement durable à l'horizon 2030. Le Programme 2030 présente 17 objectifs pour assurer le développement durable sur le plan social, économique et environnemental dans le monde entier. Selon le Secrétariat de

la Convention sur la diversité biologique, la biodiversité et les écosystèmes sont des facteurs essentiels que les pays doivent prendre en considération lors de la mise en œuvre des objectifs de développement durable des Nations Unies. Au total, 14 des 19 objectifs pour la biodiversité cadrent avec les cibles des objectifs de développement durable.

Environnement et Changement climatique Canada n'a pas assuré un leadership adéquat ni une coordination efficace des mesures nécessaires pour atteindre les objectifs canadiens pour la biodiversité d'ici 2020

Ce que nous avons constaté

3.27 Nous avons constaté qu'Environnement et Changement climatique Canada n'avait pas assuré un leadership adéquat ni une coordination efficace des mesures nécessaires pour atteindre les objectifs canadiens pour la biodiversité d'ici 2020. Le Ministère avait défini de façon restrictive son rôle à titre de correspondant national du Canada pour la Convention sur la diversité biologique. Nous avons aussi constaté que le Ministère n'avait toujours pas de plan pour atteindre les objectifs canadiens pour la biodiversité.

3.28 Notre analyse à l'appui de cette constatation rend compte de ce que nous avons examiné et porte sur :

- un leadership à l'échelle nationale;
- le leadership des comités.

Importance de cette constatation

3.29 Cette constatation est importante parce que sans un leadership et une coordination efficaces, le Canada risque de ne pas pouvoir atteindre les objectifs nationaux pour la biodiversité.

Recommandation

3.30 Notre recommandation relativement au secteur examiné est présentée au paragraphe 3.41.

Analyse à l'appui de la constatation

3.31 **Ce que nous avons examiné** — Nous avons examiné si Environnement et Changement climatique Canada avait dirigé et coordonné la prise de mesures en vue d'atteindre les objectifs canadiens pour la biodiversité d'ici 2020. Ces travaux d'examen visaient les mesures prises pour donner suite aux recommandations formulées dans le *Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable* (automne 2013), chapitre 2, « Atteindre les objectifs de la convention internationale sur la diversité biologique ».

3.32 Les observations présentées dans cette section visent les activités menées par le Ministère pour les 19 objectifs.

3.33 **Un leadership à l'échelle nationale** — Dans le *Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable* (automne 2013), chapitre 2, « Atteindre les objectifs de la convention internationale sur la diversité biologique », nous avions recommandé au Ministère de définir ses priorités à titre de correspondant national et d'établir un plan concret présentant ce qu'il souhaitait réaliser. Le Ministère avait accepté notre recommandation et indiqué qu'il établirait ses priorités comme correspondant national et élaborerait un plan pour les respecter.

3.34 Nous avons constaté que le Ministère avait défini de façon restrictive son rôle de correspondant national du Canada. Il a surtout axé ses priorités et ses efforts à ce titre sur ce qui suit :

- s'acquitter de ses responsabilités envers le Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique (assister aux réunions, répondre aux demandes, apporter une aide financière);
- organiser les comités fédéraux, provinciaux et territoriaux sur la biodiversité;
- coordonner la production de rapports nationaux;
- tenir à jour le site Web biodivcanada.ca.

3.35 Les priorités et les efforts du Ministère en tant que correspondant national ne comprenaient pas la collaboration avec les partenaires fédéraux, provinciaux et territoriaux afin de déterminer les mesures et les initiatives précises requises pour atteindre les objectifs canadiens pour la biodiversité.

3.36 Nous avons constaté que le Ministère n'avait pas établi de plan global afin d'atteindre les objectifs canadiens pour la biodiversité d'ici 2020. Le Ministère a souligné que les objectifs n'étaient pas des engagements fermes, mais plutôt des objectifs non contraignants visant à encourager et à promouvoir la prise de mesures concertées. Des audits antérieurs avaient également permis de constater que le Ministère n'avait pas dressé de plans relatifs aux stratégies ou aux objectifs antérieurs pour la biodiversité.

3.37 Par ailleurs, nous avons constaté que le Ministère n'avait pas défini les mesures et les initiatives requises pour atteindre les objectifs. Le Ministère a dressé une liste des mesures et des initiatives en cours menées par tous les ordres de gouvernement et les organismes non gouvernementaux. Nous avons cependant constaté qu'il n'avait fait aucune analyse pour établir comment ces initiatives allaient favoriser l'atteinte des objectifs, ni pour déterminer si elles étaient suffisantes. Les responsables du Ministère nous ont dit qu'en 2018, ils prévoyaient évaluer si ces mesures et initiatives étaient adéquates. À notre avis, il ne restera pas beaucoup de temps par la suite pour apporter les ajustements nécessaires en vue d'atteindre les objectifs.

3.38 En 2013, nous avions recommandé au Ministère de se fixer des dates butoirs afin d'évaluer si le Canada était en voie d'atteindre ses objectifs d'ici 2020. Nous avons constaté que le Ministère n'avait établi aucune date butoir pour évaluer les progrès réalisés à l'égard de 12 des 19 objectifs nationaux pour la biodiversité. Il avait cependant fixé des dates butoirs à court terme pour les sept autres objectifs pour la biodiversité énoncés dans la *Stratégie fédérale de développement durable pour le Canada 2016-2019*.

3.39 À notre avis, faute d'un plan national, les organisations fédérales, provinciales et territoriales et les parties prenantes responsables de la conservation de la biodiversité n'ont pas pu disposer de l'information essentielle dont elles avaient besoin pour définir, diriger et coordonner leurs efforts.

3.40 **Le leadership des comités** — Nous avons constaté que le Ministère avait organisé divers comités, notamment des comités interministériels et des comités fédéraux, provinciaux et territoriaux. Ces comités se sont réunis régulièrement, mais ils ont axé leurs travaux sur seulement 5 des 19 objectifs (aires protégées, espèces en péril, impacts des changements climatiques, espèces exotiques envahissantes et fondements scientifiques en matière de biodiversité). Les représentants du Ministère nous ont informés qu'ils avaient mis l'accent sur ces objectifs en premier, étant donné que ceux-ci exigeaient un niveau élevé de concertation et de participation de la haute direction. Ils nous ont également dit que d'autres mécanismes existaient pour soutenir la collaboration avec les partenaires à l'égard de certains des autres objectifs. Nous n'avons pas examiné l'efficacité de ces autres mécanismes.

3.41 **Recommandation** — Environnement et Changement climatique Canada devrait collaborer avec les autres ministères et organismes fédéraux responsables en vue de définir les priorités, les actions et les dates butoirs du gouvernement fédéral pour atteindre les objectifs nationaux du Canada pour la biodiversité.

Réponse du Ministère — *Recommandation acceptée. Environnement et Changement climatique Canada travaillera avec les autres ministères et organismes fédéraux responsables en vue de déterminer les mesures et les jalons pertinents pour réaliser des progrès additionnels vers l'atteinte des cibles nationales en matière de biodiversité pour le Canada.*

Le Ministère indique que pour atteindre les cibles nationales en matière de biodiversité pour le Canada, il faut que tous les ordres de gouvernement, les peuples autochtones, les municipalités, les entreprises, le milieu scientifique, les organismes non gouvernementaux et les Canadiens prennent des mesures et offrent leur soutien.

Environnement et Changement climatique Canada n'a pas rassemblé l'information exhaustive nécessaire pour rendre compte des résultats obtenus et des progrès réalisés en vue d'atteindre les objectifs pour la biodiversité d'ici 2020

Ce que nous avons constaté

3.42 Nous avons constaté qu'Environnement et Changement climatique Canada n'avait pas publié d'information utile et exhaustive, en temps opportun, sur les progrès réalisés par le Canada en vue d'atteindre les objectifs nationaux pour la biodiversité. Le dernier rapport exhaustif du Canada sur la mise en œuvre de la Convention sur la diversité biologique a été publié en 2014, avant la mise au point des objectifs et des **indicateurs** nationaux du pays. Depuis 2014, le Ministère a établi des rapports portant sur certains objectifs précis, notamment dans les secteurs des espèces en péril et des aires protégées. Nous avons cependant constaté que le Ministère n'avait pas produit de rapports exhaustifs en vue d'évaluer les progrès réalisés ou de déterminer si des ajustements devaient être apportés pour atteindre les objectifs canadiens d'ici 2020.

3.43 Le Canada remettra son prochain rapport national exhaustif au Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique en 2018. À notre avis, il sera difficile de corriger les problèmes recensés en 2018 avant l'échéance de 2020.

3.44 Notre analyse à l'appui de cette constatation rend compte de ce que nous avons examiné et porte sur :

- le *Cinquième rapport national du Canada à la Convention sur la diversité biologique*;
- le site Web sur la biodiversité;
- les autres rapports.

Importance de cette constatation

3.45 Cette constatation est importante parce que le fait d'effectuer des suivis et de produire des rapports de situation sur les progrès réalisés, régulièrement et sous le signe de la transparence, aide les parlementaires et les citoyens canadiens à déterminer si le Canada est en voie de respecter ses engagements à l'égard de la biodiversité. Les rapports de situation aident aussi les parties prenantes et les contributeurs à adapter leurs activités ou leurs stratégies afin d'améliorer les résultats obtenus.

Recommandation

3.46 Notre recommandation relativement au secteur examiné est présentée au paragraphe 3.54.

Indicateur — Mesure qui fournit de l'information permettant de surveiller et de suivre les résultats et les progrès réalisés en vue d'atteindre les objectifs, et à en rendre compte. Un indicateur se fonde sur la collecte uniforme de données et sert à mesurer les progrès au fil du temps par rapport à des étalons ou à des données de référence.

Analyse à l'appui de la constatation

3.47 **Ce que nous avons examiné** — La Convention sur la diversité biologique prévoit deux mécanismes pour faire rapport : la présentation d'un rapport de situation national tous les quatre ans environ et un site Web national. Nous avons examiné l'information communiquée par le Ministère sur les progrès réalisés par le Canada en matière de conservation de la biodiversité en étudiant le *Cinquième rapport national du Canada à la Convention sur la diversité biologique* et le site Web biodivcanada.ca. Nous avons aussi examiné l'information sur les indicateurs qui a été publiée ailleurs, dans les rapports ministériels par exemple.

3.48 **Le *Cinquième rapport national du Canada à la Convention sur la diversité biologique*** — Le dernier rapport national présenté par le Canada au Secrétariat de la Convention date de 2014, avant la mise au point des objectifs et des indicateurs nationaux liés à la biodiversité. C'est donc dire que, dans le rapport de 2014, certains des indicateurs mis au point en 2015 n'ont pas été utilisés pour établir les progrès réalisés en vue d'atteindre les objectifs nationaux du Canada. Nous avons cependant constaté que le rapport contenait d'autres renseignements utiles, notamment des résultats quantitatifs et qualitatifs sur certaines activités de conservation ainsi que des études de cas.

3.49 Comme aucun autre rapport n'a été publié en vertu de la Convention depuis 2014, les progrès réalisés pour atteindre divers objectifs nationaux n'ont jamais été communiqués à l'échelle internationale. Le Canada doit présenter son prochain rapport au Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique à la fin de 2018. À notre avis, il sera difficile d'apporter des corrections ou des améliorations, le cas échéant, avant 2020.

3.50 **Le site Web sur la biodiversité** — L'autre grand mécanisme de rapport du Ministère sur la biodiversité est le site Web biodivcanada.ca. Ce site, qui est accessible au public, contient des renseignements du Groupe de travail fédéral, provincial et territorial sur la biodiversité, notamment des actualités, de l'information sur les activités et des données générales sur la biodiversité.

3.51 À la suite du *Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable* (automne 2013), chapitre 2, « Atteindre les objectifs de la convention internationale sur la diversité biologique », Environnement Canada (aujourd'hui Environnement et Changement climatique Canada) a élaboré un plan d'action qui comprend l'engagement d'alimenter ce site Web en information. Or, nous avons constaté que le site Web n'était pas régulièrement mis à jour. Nous avons cependant noté que le Ministère avait ajouté des liens vers des données liées à certains des indicateurs en novembre 2017.

3.52 **Les autres rapports** — Nous avons constaté qu'Environnement et Changement climatique Canada n'avait pas régulièrement rassemblé l'information et les données exhaustives nécessaires pour permettre

l'évaluation des progrès réalisés par le Canada en vue d'atteindre les buts et les objectifs pour la biodiversité d'ici 2020, depuis la publication de ces buts et objectifs en 2015.

3.53 Toutefois, nous avons constaté que de l'information sur des objectifs précis avait été tenue à jour régulièrement dans des sources accessibles au public, comme les rapports ministériels et le site Web du gouvernement du Canada sur les indicateurs de durabilité de l'environnement. Ces sources ont servi à fournir des renseignements sur les progrès réalisés à l'égard des objectifs prioritaires, notamment dans les secteurs des espèces en péril et des aires protégées. Cependant, des données sur d'autres objectifs n'ont jamais été publiées ou n'étaient plus d'actualité. Ainsi, un rapport d'Agriculture et Agroalimentaire Canada publié en 2016 contenait de l'information sur l'agriculture – liée à l'objectif pour la biodiversité à l'horizon 2020 concernant les terres agricoles (objectif 7) – qui reposait sur des données de 2011. Nous avons constaté que les données recueillies en 2016 n'avaient pas été publiées.

3.54 **Recommandation** — Environnement et Changement climatique Canada devrait recueillir régulièrement de l'information actuelle et exhaustive sur les résultats obtenus et les progrès réalisés par le Canada en vue d'atteindre les objectifs pour la biodiversité d'ici 2020 et rendre cette information accessible au public dans un seul endroit.

Réponse du Ministère — *Recommandation acceptée. Environnement et Changement climatique Canada recueillera de l'information sur les progrès réalisés vers les cibles en matière de biodiversité d'ici 2020 et la rendra accessible dans des rapports publics et des mises à jour régulières sur le site Web.*

Progrès et résultats

Message général ➔

3.55 Dans l'ensemble, nous avons constaté que les cinq ministères et organismes fédéraux audités avaient réalisé des progrès inégaux à l'égard des six objectifs pour la biodiversité à l'horizon 2020 que nous avons examinés. Nous avons constaté que les organisations fédérales avaient atteint, ou étaient en voie d'atteindre d'ici 2020, les deux objectifs liés à la collecte d'information adéquate et pertinente relative à la biodiversité et aux services écosystémiques. Nous avons aussi constaté que les organisations fédérales avaient réalisé des progrès à l'égard des deux objectifs liés à la planification et à la gestion des terres et des eaux, mais il est peu probable qu'elles réalisent pleinement ces objectifs d'ici 2020. Enfin, nous avons constaté que les organisations fédérales ne s'employaient pas à réaliser les objectifs visant à réduire les pressions et les effets cumulatifs sur la biodiversité et à augmenter la durabilité de la production et de la consommation des ressources biologiques du Canada.

3.56 Ces constatations sont importantes parce qu'une grande partie de la biodiversité du Canada se dégrade et qu'il est urgent de la protéger. Selon nous, le travail et les efforts déployés par les organisations fédérales que nous avons auditées ne suffiront pas à arrêter la dégradation de la biodiversité et à redresser la situation.

Contexte

3.57 La pièce 3.3 présente les indicateurs pour chacun des six objectifs examinés dans le cadre de l'audit.

Pièce 3.3 **Des indicateurs de rendement ont été établis pour les six objectifs nationaux pour la biodiversité examinés**

Objectif		Indicateurs
But A : Planifier et gérer les terres et les eaux au moyen d'une approche écosystémique		
Objectif 1	D'ici 2020, au moins 17 % des zones terrestres et eaux intérieures et 10 % des zones côtières et marines sont conservées par l'entremise de réseaux d'aires protégées et d'autres mesures efficaces de conservation dans des superficies clairement définies.	• Pourcentage de territoire terrestre total (y compris les eaux intérieures) conservé dans les aires protégées, et autres mesures efficaces de conservation dans des superficies clairement définies • Pourcentage de territoire côtier et maritime total conservé dans les aires marines protégées, et autres mesures efficaces de conservation dans des superficies clairement définies
Objectif 2	D'ici 2020, les espèces non en péril gardent ce statut et les populations des espèces en péril répertoriées en vertu de la loi fédérale présentent des tendances qui sont conformes aux stratégies de rétablissement et aux plans de gestion.	• Tendances des populations d'espèces en péril • Changements du niveau de risque de disparition des espèces sauvages • Tendances dans la situation générale des espèces sauvages
But B : Réduire les pressions et les effets cumulatifs sur la biodiversité et augmenter la durabilité de la production et de la consommation des ressources biologiques du Canada		
Objectif 7	D'ici 2020, les paysages exploités agricoles fournissent un niveau stable ou amélioré de biodiversité et de capacité d'habitat.	• Capacité d'habitat faunique dans les terres agricoles • Planification de ferme agroenvironnementale sur des terres agricoles
Objectif 10	D'ici 2020, les niveaux de pollution dans les eaux canadiennes, y compris la pollution provenant d'un excès d'éléments nutritifs, sont réduits ou maintenus à des niveaux qui permettent le maintien d'écosystèmes aquatiques sains.	• Concentrations de phosphore dans les Grands Lacs • Concentrations de phosphore dans le fleuve Saint-Laurent • Qualité de l'eau douce régionale dans les rivières canadiennes • Modification de l'indicateur de qualité de l'eau douce nationale au fil du temps

Pièce 3.3 **Des indicateurs de rendement ont été établis pour les six objectifs nationaux pour la biodiversité examinés (suite)**

Objectif		Indicateurs
But C : Recueillir de l'information adéquate et pertinente relative à la biodiversité et aux services écosystémiques		
Objectif 16	D'ici 2020, le Canada dispose d'un répertoire complet des aires protégées qui comprend les aires de conservation privées.	• Création d'un répertoire centralisé détaillé • Nombre et nature des nouveaux éléments ou des nouvelles méthodes qui sont intégrés au système de suivi et de rapport pour les aires protégées du Canada
Objectif 17	D'ici 2020, des mesures de capital naturel* liées à la biodiversité et aux services écosystémiques sont développées à l'échelle nationale, et des progrès sont accomplis relativement à leur intégration au système statistique national du Canada.	• Nombre d'éléments distincts du capital naturel pour lesquels Statistique Canada a publié des tableaux de données nationaux • Nombre et étendue des différents éléments du capital naturel pour lesquels Statistique Canada a publié des couches cartographiques nationales • Nombre de services écosystémiques pour lesquels il existe des données nationales

* Capital naturel — Les ressources renouvelables et non renouvelables, (p.ex. les plantes, les animaux, l'air, l'eau, les sols et les minéraux) qui apportent des bienfaits à la population.

Source : Adapté de *Buts et objectifs canadiens pour la biodiversité d'ici 2020*, Environnement et Changement climatique Canada, 2015.

3.58 Selon les Perspectives mondiales de la diversité biologique 3, publiées par le Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique, la meilleure façon de protéger la biodiversité est de s'assurer qu'elle constitue un élément important des décisions prises par, ou pour, un grand nombre :

- de secteurs, de services et d'activités économiques;
- de systèmes de planification de l'utilisation des sols;
- de systèmes de planification des ressources en eau et de l'espace marin;
- de politiques d'atténuation de la pauvreté et d'adaptation aux changements climatiques.

Le rapport précise que cette approche, dite de « transversalité », a déjà été adoptée dans certains pays dans le domaine des changements climatiques. À notre avis, les ministères et organismes fédéraux peuvent soutenir la transversalité en appliquant uniformément la directive du Cabinet sur l'évaluation environnementale des projets de politiques, de plans et de programmes. Cette directive du Cabinet oblige les ministères et organismes fédéraux à tenir compte des considérations environnementales au début, à l'étape de la planification des politiques, des plans et des programmes.

Les cinq ministères et organismes fédéraux audités ont réalisé des progrès inégaux à l'égard des six objectifs pour la biodiversité d'ici 2020 que nous avons examinés

Ce que nous avons constaté

3.59 Nous avons constaté que les cinq ministères et organismes fédéraux audités avaient atteint, ou étaient en voie d'atteindre d'ici 2020, les objectifs liés au répertoire des aires protégées (objectif 16) et au **capital naturel** (objectif 17). Nous avons aussi constaté qu'ils avaient réalisé des progrès par rapport aux objectifs concernant les aires protégées (objectif 1) et les espèces en péril (objectif 2), mais que ces objectifs ne seraient probablement pas pleinement réalisés d'ici 2020. Enfin, nous avons constaté que les ministères et organismes fédéraux ne s'employaient pas à réaliser les objectifs concernant les terres agricoles (objectif 7) et la pollution des eaux (objectif 10).

3.60 Notre analyse à l'appui de cette constatation rend compte de ce que nous avons examiné et porte sur :

- les résultats pour l'objectif 1 (aires protégées);
- les résultats pour l'objectif 2 (espèces en péril);
- les résultats pour l'objectif 7 (terres agricoles);
- les résultats pour l'objectif 10 (pollution des eaux);
- les résultats pour l'objectif 16 (répertoire des aires protégées);
- les résultats pour l'objectif 17 (capital naturel).

Importance de cette constatation

3.61 Cette constatation est importante parce que le Canada s'est engagé à atteindre ses objectifs nationaux de conservation de la biodiversité d'ici 2020. Il importe aussi que le Canada protège ses terres et ses eaux et qu'il atténue les pressions exercées sur la biodiversité au pays s'il veut préserver les atouts économiques et sociaux que nous procurent les ressources naturelles et les écosystèmes.

Recommandation

3.62 Notre recommandation relativement au secteur examiné est présentée au paragraphe 3.87.

Analyse à l'appui de la constatation

3.63 **Ce que nous avons examiné** — Nous avons examiné les derniers résultats disponibles pour les six objectifs sélectionnés afin de déterminer si les ministères et organismes responsables s'employaient à atteindre ces objectifs d'ici 2020. Nous avons également examiné si les ministères et organismes sélectionnés aux fins de l'audit avaient élaboré des plans pour chacun des objectifs et avaient établi des initiatives pour contribuer à leur réalisation.

Capital naturel — Les ressources renouvelables et non renouvelables (p. ex. les plantes, les animaux, l'air, l'eau, les sols et les minéraux) qui apportent des bienfaits à la population.

3.64 **Les résultats pour l'objectif 1 (aires protégées)** — L'objectif 1 comportait deux éléments :

- les zones côtières et marines;
- les zones terrestres et eaux intérieures.

Nous avons constaté qu'Environnement et Changement climatique Canada, Pêches et Océans Canada et Parcs Canada s'employaient à atteindre les cibles pour ces deux éléments. Ils nous ont informés qu'ils étaient déterminés à atteindre les cibles pour les deux éléments de l'objectif 1 d'ici 2020 (voir la pièce 3.4).

Pièce 3.4 **Les ministères et organismes responsables avaient peu de chances de réaliser pleinement l'objectif pour la biodiversité concernant les aires protégées (objectif 1)**

Éléments	Proportion protégée au 31 décembre 2016	Proportion protégée au 31 décembre 2017	Cible de 2017	Cible de 2020
Zones côtières et marines	0,96 %	7,76 %*	5 %	10 %
Zones terrestres et eaux intérieures	10,5 %	10,5 %**	Aucune cible	17 %

*Ce pourcentage comprend 1,9 % de la région Tallurutiup Imanga/détroit de Lancaster, au Nunavut. Le 14 août 2017, le gouvernement du Canada, le gouvernement du Nunavut et la Qikiqtani Inuit Association ont signé un protocole d'entente concernant la désignation d'une superficie de 109 000 kilomètres carrés en tant qu'aire marine nationale de conservation. Le protocole d'entente établit des protections provisoires pour cette aire, et les parties ont convenu que les limites définies dans le protocole contribueraient, pour le moment, à l'engagement du gouvernement du Canada de protéger 5 % des eaux marines d'ici 2017.

**Les dernières données disponibles sont en date du 31 décembre 2016.

3.65 Pêches et Océans Canada est chargé de diriger les efforts de protection des zones côtières et marines. Le premier ministre a donné au ministre des Pêches, des Océans et de la Garde côtière canadienne la mission d'accroître la proportion des zones marines et côtières qui sont protégées au Canada – pour la faire passer à 5 % d'ici 2017 et à 10 % d'ici 2020. En juin 2016, le Ministère a lancé un plan d'action en cinq points pour atteindre ces cibles. Nous avons constaté que le Ministère avait atteint les jalons établis dans ce plan.

3.66 Compte tenu des progrès réalisés au moment de l'audit, nous avons constaté que le gouvernement du Canada était en voie d'atteindre la cible pour l'élément concernant les zones côtières et marines de l'objectif 1 d'ici 2020. Nous avons noté que le gouvernement avait établi de nouvelles aires marines protégées et adopté d'autres mesures de conservation efficaces par zone dans des superficies définies, comme

les **refuges marins**. Selon Parcs Canada, la région Tallurutiup Imanga/détroit de Lancaster au Nunavut devrait recevoir la désignation officielle d'aire marine nationale de conservation, un type d'aire protégée spécifique, une fois qu'une entente sur les répercussions et les avantages pour les Inuit sera conclue en mars 2019.

3.67 Pêches et Océans Canada nous a signalé que, pour chacune des aires marines protégées qu'il propose, il entreprend une évaluation des risques pour déterminer l'incidence potentielle des activités humaines sur la réalisation des objectifs de conservation. Le Ministère nous a également indiqué qu'il se servait de cette évaluation, ainsi que d'autres études et consultations, pour déterminer si des activités, telles que l'exploration pétrolière et gazière, devaient être permises ou interdites.

3.68 La cible de protection des zones terrestres et eaux intérieures du Canada est de 17 % d'ici 2020. À la fin de 2016, seulement 10,5 % de ces zones étaient protégées. Pour atteindre la cible de 2020, le Canada doit accroître l'étendue de ses aires protégées de 6,5 %.

3.69 La plupart des zones terrestres et eaux intérieures du Canada sont gérées par des entités non fédérales, notamment les gouvernements provinciaux et territoriaux. Nous avons constaté que le gouvernement du Canada avait élaboré une nouvelle approche de gestion en 2017, appelée « En route vers l'objectif 1 du Canada », pour coordonner et encourager les activités liées aux aires protégées (voir la pièce 3.5).

3.70 Compte tenu des progrès réalisés au moment de l'audit, nous avons constaté que, sans la mise en œuvre complète des engagements, sans nouveaux financements et outils et sans la collaboration pouvant s'établir dans le cadre de l'initiative « En route vers l'objectif 1 du Canada », le Canada avait peu de chances d'atteindre la cible d'avoir 17 % des zones terrestres et eaux intérieures protégées d'ici 2020.

3.71 En 2015, le premier ministre a donné à la ministre de l'Environnement et du Changement climatique le mandat de gérer les réserves nationales d'espèces sauvages et les refuges d'oiseaux migrateurs – ce qui comprend les aires protégées marines et terrestres – et d'en accroître le nombre. Nous avons constaté qu'Environnement et Changement climatique Canada n'avait pas créé de nouvelles réserves nationales d'espèces sauvages ni de refuges d'oiseaux migrateurs depuis 2010. Nous avons également constaté que le Ministère n'avait pas évalué si certaines des réserves nationales d'espèces sauvages ou certains des refuges d'oiseaux migrateurs devaient être retirés de la liste des aires protégées parce qu'ils ne répondaient plus aux critères.

Refuges marins — Zones où les mesures de gestion des pêches offrent un refuge marin aux poissons, aux mammifères et à leur habitat.

Pièce 3.5 **Le gouvernement du Canada a lancé une nouvelle approche de gestion pour améliorer les résultats quantitatifs et qualitatifs en matière de protection des terres et des eaux du Canada**

En février 2017, le gouvernement du Canada a lancé l'initiative « En route vers l'objectif 1 du Canada » dans le but de coordonner et d'encourager les efforts déployés par tous les partenaires concernés. Cette initiative visait à créer de nouvelles conditions susceptibles d'améliorer les résultats quantitatifs et qualitatifs en matière de protection des terres et des eaux. Les éléments qualitatifs examinés sont notamment l'efficacité de la gestion dans les parcs et la connectivité entre les parcs.

Massif floral dans une prairie de la zone subalpine supérieure, Parc national du Mont-Revelstoke

Photo : © Parcs Canada / R.D. Muir

Au moment de l'audit, l'initiative :

- était codirigée par Parcs Canada et Alberta Parks;
- était encadrée par un comité directeur national;
- mobilisait tous les ministères et organismes fédéraux, provinciaux et territoriaux concernés;
- comportait un comité consultatif national et un cercle autochtone d'experts afin de recueillir le point de vue des Autochtones;
- comprenait des groupes d'experts chargés de se pencher sur la qualité de la protection au sein des aires protégées déjà établies.

3.72 En 2016, Environnement et Changement climatique Canada a évalué 80 % des aires protégées à l'aide d'un outil mis au point par la Commission mondiale des aires protégées. Le Ministère a constaté que seulement 10 % de ces zones étaient gérées de manière adéquate et qu'il y avait des lacunes importantes dues au manque de ressources et de personnel. L'évaluation du Ministère a permis de conclure qu'il était difficile d'estimer si l'investissement dans les aires protégées était avantageux pour la population canadienne.

3.73 **Les résultats pour l'objectif 2 (espèces en péril)** — Environnement et Changement climatique Canada et Pêches et Océans Canada ont affirmé qu'il était trop tôt pour déterminer si l'objectif concernant les espèces en péril serait atteint. Les stratégies de rétablissement et les plans de gestion sont assortis d'objectifs de rétablissement définis pour chaque espèce en péril. Ces objectifs peuvent concerner des mesures visant à assurer la stabilité d'une espèce, à freiner le déclin d'une espèce ou à accroître les populations d'espèces en péril.

3.74 Nous avons noté que les résultats ne s'étaient pas améliorés malgré les mesures prises entre 2014 et 2016. Nous avons constaté qu'en 2014, les objectifs définis dans les stratégies de rétablissement et les plans de gestion n'avaient pas été atteints pour 32 % des espèces en péril (soit 30 des 94 espèces). Nous avons constaté qu'en 2016, les objectifs établis dans les stratégies de rétablissement et les plans de gestion n'avaient pas été atteints pour 37 % des espèces en péril (soit 46 des 123 espèces). Environnement et Changement climatique Canada a fait remarquer que le rétablissement d'une espèce en péril prend du temps, et que deux ans ne suffisaient pas pour démontrer que les mesures de rétablissement fonctionnaient pour la grande majorité des espèces.

3.75 Pour atteindre l'objectif concernant les espèces en péril, il est nécessaire de définir des stratégies de rétablissement et des plans de gestion pour toutes les espèces répertoriées en vertu de la *Loi sur les espèces en péril*. Dans leur réponse au *Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable* (automne 2013), chapitre 6, « La planification du rétablissement des espèces en péril », Environnement Canada (aujourd'hui Environnement et Changement climatique Canada), Parcs Canada et Pêches et Océans Canada se sont engagés à compléter les stratégies de rétablissement et les plans de gestion qui restaient à établir. La *Stratégie fédérale de développement durable pour le Canada 2016-2019* a établi une cible pour le gouvernement du Canada en vue de l'élimination à l'horizon 2018 de l'arriéré dans les stratégies de rétablissement et les plans de gestion.

3.76 Nous avons constaté que les trois organisations avaient défini des stratégies de rétablissement et des plans de gestion pour 95 % des espèces en péril pour lesquelles les échéances prévues par la loi avaient été atteintes. Nous avons constaté que Parcs Canada avait achevé toutes les stratégies de rétablissement et tous les plans de gestion requis. Au moment de l'audit, nous avons constaté qu'Environnement et Changement climatique Canada et Pêches et Océans Canada n'avaient pas achevé les stratégies de rétablissement et les plans de gestion en retard pour 25 espèces.

3.77 Une fois les stratégies de rétablissement et les plans de gestion établis, les ministères et organismes fédéraux sont tenus, selon la *Loi sur les espèces en péril*, de fournir des rapports de situation quinquennaux sur les efforts de rétablissement déployés pour améliorer la situation de chacune des espèces. Nous avons constaté ce qui suit :

- Environnement et Changement climatique Canada avait fourni seulement 1 des 143 rapports de situation requis. Plus du tiers des rapports de situation accusaient un retard de plus de quatre ans.
- Parcs Canada avait fourni un des sept rapports de situation requis. Deux des rapports de situation accusaient un retard de plus de quatre ans.

- Pêches et Océans Canada avait terminé 45 des 68 rapports de situation requis. Nous avons également constaté que le Ministère s'était servi de certains de ces rapports complétés pour mettre à jour l'information sur la population de diverses espèces en péril. Les 23 rapports de situation restants accusaient un retard d'un an, en moyenne.

3.78 Nous avons constaté que des retards dans la planification du rétablissement des espèces pouvaient se répercuter sur la mise en œuvre des activités de rétablissement (voir la pièce 3.6).

Pièce 3.6 **Des retards dans la mise en œuvre de la *Loi sur les espèces en péril* ont accru les menaces qui pèsent sur la population boréale du caribou des bois**

Le Canada compte 51 troupeaux de caribous des bois (population boréale). L'habitat de ces troupeaux s'étend du Labrador au Yukon, chevauche neuf provinces et territoires et comprend des terres fédérales et non fédérales. En 2014, il a été établi que 37 de ces 51 troupeaux étaient en déclin, en raison principalement d'une augmentation du nombre de prédateurs et de la perte d'habitat résultant de feux et d'activités d'extraction de ressources naturelles. En 2017, Environnement et Changement climatique Canada a indiqué que l'espèce continuait de décliner.

Caribou à la baie Ramah dans le parc national des Monts-Torngat

Photo : © Parcs Canada / H. Wittenborn

En 2003, conscient que des efforts urgents de conservation étaient nécessaires pour éviter l'extinction du caribou des bois, le Canada a inscrit l'espèce sur la liste des espèces menacées. Toutefois, il y a eu de nombreux retards dans la mise en œuvre des exigences prévues en vertu de la *Loi sur les espèces en péril* relativement à cette espèce. Voici quelques exemples :

- Environnement et Changement climatique Canada n'a pas élaboré de stratégie de rétablissement pour cette espèce avant 2012, soit cinq ans après l'échéance prévue.
- Le Ministère n'a pas fait rapport sur les mesures prises pour protéger l'habitat essentiel, même s'il était tenu de le faire tous les 180 jours après l'élaboration de la stratégie de rétablissement. En 2017, le Ministère s'est engagé à rendre compte des mesures prises pour protéger l'habitat essentiel d'ici avril 2018.
- Le Ministère devait diffuser en 2015 un plan d'action comportant les mesures de rétablissement prévues. Il a publié une proposition de plan d'action en 2017, mais le plan n'était pas encore finalisé au moment de l'audit.
- Le Ministère n'a pas reçu de plans par aires de répartition de la part des provinces et des territoires. Il devra évaluer ces plans et faire rapport sur les mesures prises pour protéger l'habitat essentiel.
- Le Ministère a respecté l'échéance d'octobre 2017 en ce qui concerne le rapport de situation sur la mise en œuvre de la stratégie de rétablissement.

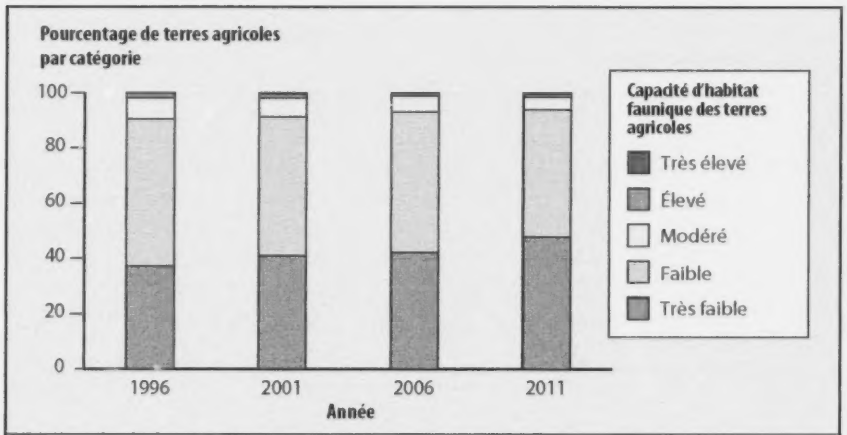
Parcs Canada a accordé une protection juridique à certaines parties de l'habitat du caribou qu'il gère, mais cette protection ne vise qu'une faible superficie de l'habitat du caribou. Les provinces et les territoires ont des responsabilités en matière de gestion des terres, des ressources naturelles et des espèces sauvages dans la zone que recouvre l'habitat de la population boréale du caribou des bois.

Il a fallu plus de dix ans pour planifier le rétablissement de cette espèce. Les prochaines étapes importantes pour Environnement et Changement climatique Canada sont la mise en œuvre des activités de rétablissement ainsi que l'évaluation des mesures prises pour protéger l'habitat essentiel et la présentation de rapports à cet égard.

3.79 **Les résultats pour l'objectif 7 (terres agricoles)** — Nous avons constaté qu'Agriculture et Agroalimentaire Canada ne s'employait pas à atteindre l'objectif 7, à savoir s'assurer que les paysages exploités agricoles fournissent un niveau stable ou amélioré de biodiversité et de capacité d'habitat.

3.80 Agriculture et Agroalimentaire Canada a signalé que la capacité d'habitat faunique de 85% de la superficie des terres agricoles était demeurée stable entre 1996 et 2011. Nous avons cependant noté que la plus grande partie des terres agricoles canadiennes avaient une capacité faible ou très faible à offrir un habitat faunique (voir la pièce 3.7). Nous avons constaté que la capacité d'habitat faunique des terres agricoles avait diminué de 10 %, selon l'indicateur national, au cours de la même période. Ce déclin est largement attribuable à une baisse de la capacité des terres agricoles s'étendant de Windsor (Ontario) à Québec (Québec) à faire vivre des espèces sauvages. À notre avis, l'objectif 7 ne sera pas atteint à moins que ces tendances à la baisse ne changent.

Pièce 3.7 **La capacité d'habitat faunique des terres agricoles a diminué de 10 % entre 1996 et 2011**



Source : Adapté du rapport d'Agriculture et Agroalimentaire Canada intitulé *L'agriculture écologiquement durable au Canada : Série sur les indicateurs agroenvironnementaux — Rapport numéro 4*, 2016

3.81 **Les résultats pour l'objectif 10 (pollution des eaux)** — Nous avons constaté qu'Environnement et Changement climatique Canada ne s'employait pas à atteindre l'objectif 10. Selon le Ministère, la réalisation de l'objectif 10 sera appuyée par les travaux décrits dans le chapitre de la *Stratégie fédérale de développement durable pour le Canada 2016-2019* intitulé « Lacs et cours d'eau vierges ».

3.82 Nous avons constaté qu'il était difficile de déterminer comment la stratégie fédérale appuyait la réalisation de l'objectif 10 à l'horizon 2020. Par exemple, le premier indicateur pour l'objectif 10 porte sur la réduction

de la concentration de phosphore dans les Grands Lacs. La stratégie fédérale définissait initialement une cible de réduction des charges de phosphore dans le lac Érié d'ici 2025, mais cette échéance a par la suite été éliminée de la stratégie.

3.83 **Les résultats pour l'objectif 16 (répertoire des aires protégées)** — Nous avons constaté que le gouvernement du Canada était en voie d'atteindre l'objectif 16. À cet égard, nous avons constaté qu'Environnement et Changement climatique Canada avait produit un répertoire des aires protégées et que les ministères et organismes fédéraux s'employaient à établir de nouvelles définitions et de nouveaux critères pour ajouter d'autres types d'aires protégées au répertoire.

3.84 **Les résultats pour l'objectif 17 (capital naturel)** — Nous avons constaté que Statistique Canada avait atteint l'objectif 17. Nous avons constaté que l'organisme avait publié, généralement tous les ans, de nouvelles données et couches cartographiques nationales dans le domaine de la biodiversité et des services écosystémiques qui portent sur des sujets environnementaux donnés. Nous avons toutefois noté que les indicateurs définis pour cet objectif manquaient de précision, étant donné qu'ils n'indiquaient pas l'ampleur des changements requis pour atteindre l'objectif (voir le paragraphe 3.97).

3.85 Nous avons constaté que les efforts déployés par Statistique Canada pour mesurer le capital naturel et les services écosystémiques reposaient surtout sur les priorités ministérielles, et non sur l'objectif de 2020. En 2012, Statistique Canada a élaboré un cadre fondé sur le concept de capital naturel pour déterminer les éléments de l'environnement à mesurer, et définir la méthode de collecte et d'organisation des données. En 2013, Statistique Canada a publié les résultats d'un projet de recherche de deux ans mené en collaboration avec six autres ministères et organismes fédéraux qui visait à mesurer certains des biens et services écosystémiques du pays.

3.86 Au moment de l'audit, Statistique Canada s'employait à élaborer une proposition de recensement de l'environnement qui permettrait :

- de recueillir et d'intégrer des données sur l'environnement pour mesurer divers éléments des écosystèmes;
- de quantifier les services que les écosystèmes fournissent;
- d'en évaluer les bienfaits pour la population.

À notre avis, ce recensement pourrait fournir de l'information cohérente aux Canadiens sur la valeur de nos écosystèmes.

3.87 **Recommandation** — Environnement et Changement climatique Canada, Pêches et Océans Canada, Parcs Canada et Agriculture et Agroalimentaire Canada devraient déterminer les améliorations et les ajustements requis pour atteindre les objectifs pour la biodiversité d'ici 2020 dont ils sont responsables.

Réponse d'Environnement et Changement climatique Canada *— Recommandation acceptée. Dans la mesure où Environnement et Changement climatique Canada sera l'organisme fédéral responsable d'une cible, en collaboration avec les autres ministères et organismes fédéraux s'il y a lieu, le Ministère déterminera des mesures additionnelles à mettre en œuvre pour réaliser plus de progrès vers les objectifs et les cibles en matière de biodiversité d'ici 2020 pour le Canada.*

Réponse de Parcs Canada *— Recommandation acceptée. Puisqu'un cadre de partenariat est maintenant en place et que des recommandations préliminaires ont été recueillies par l'entremise de l'initiative En Route vers l'objectif 1 du Canada, Parcs Canada et les autres ministères fédéraux partenaires sont en mesure de continuer d'exercer leur leadership au niveau fédéral jusqu'à l'atteinte de l'objectif de 2020, et même après. Ce leadership implique de travailler avec les provinces et les territoires afin d'élaborer un plan pancanadien précisant la structure de gouvernance envisagée, les nouveaux outils de conservation requis, ainsi qu'un cadre collectif de reddition de compte pour faire rapport sur les aspects qualitatifs et quantitatifs de l'objectif 1 (zones protégées).*

Pour l'objectif 2 (espèces en péril), Parcs Canada poursuivra son approche écosystémique en vue de protéger les espèces inscrites sous la Loi sur les espèces en péril, *ainsi que d'autres espèces préoccupantes au chapitre de leur conservation, grâce à l'établissement de plans d'action multi-espèces. L'Agence, considérant son mandat d'intégrité écologique dans la gestion des parcs nationaux, croit que l'approche écosystémique est la plus efficiente et efficace pour atteindre les objectifs de rétablissement et rendre compte des progrès accomplis. Parcs Canada continuera d'élaborer et de partager ses pratiques en vue du rétablissement des espèces en péril avec les autres partenaires et gestionnaires des terres.*

Réponse de Pêches et Océans Canada *— Recommandation acceptée. En tant que principal ministère responsable du réseau d'aires marines protégées (AMP) du Canada, Pêches et Océans Canada continuera de collaborer avec les partenaires fédéraux en vue de trouver des moyens pour améliorer la coordination et la collaboration interministérielles sur le plan de l'établissement et de la gestion des AMP en ce qui a trait à l'objectif 1 (aires protégées). Afin d'officialiser les relations entre le Comité des directeurs généraux de la stratégie interministérielle fédérale sur les AMP, le Comité interministériel des directeurs généraux sur les océans et le Comité interministériel des sous-ministres adjoints sur les océans, on établira un cadre de référence. La date de mise en œuvre sera le 31 mars 2018.*

Sous la direction d'Environnement et Changement climatique Canada, la contribution de Pêches et Océans Canada dans l'atteinte de l'objectif 2 (espèces en péril) portera sur les espèces aquatiques. Afin d'améliorer le pourcentage d'espèces aquatiques inscrites affichant une amélioration lorsqu'on en fait état dans le cadre du programme

des Indicateurs canadiens sur la durabilité environnementale, Pêches et Océans Canada continuera de traiter les retards au chapitre des programmes de rétablissement et des plans de gestion en suspens, et au chapitre des plans d'action et des arrêtés visant la protection de l'habitat essentiel des espèces aquatiques inscrites en vertu de la Loi sur les espèces en péril. *Il se concentrera aussi sur la mise en œuvre des mesures de rétablissement. La date de mise en œuvre dépendra des directives d'Environnement et Changement climatique Canada.*

***Réponse d'Agriculture et Agroalimentaire Canada** — Recommandation acceptée. L'atteinte de cet objectif pour des terres agricoles qui sont détenues en grande partie par des intérêts privés au Canada est une responsabilité conjointe de divers ministères et paliers de gouvernement, qui est assumée en collaboration avec des organisations non gouvernementales et des propriétaires fonciers. La contribution du Ministère à l'atteinte de l'objectif en matière de biodiversité établi pour 2020 consistera à :*

- *diriger l'élaboration des indicateurs de l'objectif 7 (terres agricoles), leur amélioration et l'établissement de rapports connexes en collaboration avec Environnement et Changement climatique Canada et les provinces; finir de négocier et signer le Partenariat canadien pour l'agriculture (PCA), un accord fédéral, provincial et territorial quinquennal (2018-2023) qui établit la biodiversité comme une priorité environnementale et énonce la liste des pratiques qui favorisent la biodiversité à la ferme et sont admissibles à une aide financière; échéance : décembre 2018.*
- *rendre compte des projets scientifiques d'Agriculture et Agroalimentaire Canada liés à la biodiversité financés dans le cadre du PCA et du nouvel investissement de 70 millions de dollars réparti sur six ans qui a pour but de favoriser la science et l'innovation en agriculture; établir le sommaire des projets gouvernementaux et non gouvernementaux financés qui favorisent la biodiversité à la ferme; tenir au moins une réunion annuelle des ministères fédéral, provinciaux et territoriaux de l'agriculture pour discuter de l'amélioration de la biodiversité sur les terres agricoles; échéance : mars 2019.*

Il y a des lacunes dans les indicateurs de rendement utilisés pour suivre les progrès à l'égard des objectifs canadiens pour la biodiversité

Ce que nous avons constaté

3.88 Nous avons constaté que certains des indicateurs utilisés par Environnement et Changement climatique Canada pour surveiller et suivre les résultats obtenus et les progrès réalisés, et en rendre compte, n'indiquaient pas clairement si la biodiversité canadienne était en fait conservée. Nous avons constaté des cas où les indicateurs manquaient de précision, ne mesuraient pas la qualité des progrès accomplis ou ne comportaient pas suffisamment d'information pour mesurer les résultats avec exactitude.

3.89 Notre analyse à l'appui de cette constatation rend compte de ce que nous avons examiné et porte sur :

- la qualité des indicateurs nationaux pour la biodiversité;
- les efforts déployés pour élaborer de nouveaux indicateurs nationaux.

Importance de cette constatation

3.90 Cette constatation est importante parce qu'il est nécessaire d'avoir de l'information claire et précise pour surveiller et suivre les résultats et les progrès du Canada à l'égard de ses objectifs nationaux pour la biodiversité à l'horizon 2020, et en rendre compte. Pour mesurer les progrès, les ministères et organismes fédéraux utilisent des indicateurs de rendement. Si les indicateurs comportent des lacunes, les résultats pourraient être trompeurs.

Recommandation

3.91 Notre recommandation relativement au secteur examiné est présentée au paragraphe 3.101.

Analyse à l'appui de la constatation

3.92 **Ce que nous avons examiné** — Nous avons examiné les indicateurs pour chacun des six objectifs sélectionnés présentés dans la pièce 3.3. Notre but était de déterminer s'ils fournissaient des mesures utiles et pertinentes permettant aux ministères et organismes fédéraux de surveiller les progrès réalisés à l'égard des objectifs pour la biodiversité.

3.93 **La qualité des indicateurs nationaux pour la biodiversité** — Les indicateurs servent à fournir de l'information permettant de surveiller et de suivre les résultats obtenus et les progrès réalisés en vue d'atteindre les objectifs canadiens pour la biodiversité, et d'en rendre compte. Nous avons constaté que chacun des objectifs était assorti d'indicateurs, mais que certains indicateurs comportaient des lacunes. Par conséquent, il était difficile de déterminer si les progrès mesurés par les indicateurs rendaient bel et bien compte de la conservation de la biodiversité.

3.94 Environnement et Changement climatique Canada a collaboré avec des ministères et organismes fédéraux, les provinces, les territoires et des organisations autochtones pour choisir des indicateurs permettant de mesurer les progrès réalisés à l'égard des 19 objectifs. Des représentants du Ministère nous ont informés que la plupart des indicateurs actuels avaient été choisis dans des sources qui existaient avant la mise au point des objectifs et indicateurs nationaux de biodiversité en 2015. Le Ministère a tenu des consultations auprès des parties prenantes dans le domaine de la biodiversité en 2013. Nous avons constaté que, même si ces parties avaient relevé certaines lacunes dans les indicateurs et proposé des améliorations, le Ministère avait apporté très peu de changements aux indicateurs.

3.95 Par exemple, l'objectif 7 (terres agricoles) vise à ce que les paysages exploités agricoles fournissent un niveau stable ou amélioré de biodiversité et de capacité d'habitat faunique. Des parties prenantes ont indiqué que les indicateurs proposés pour cet objectif n'étaient pas clairs et elles ont proposé d'ajouter un indicateur sur la pollinisation, puisqu'il s'agissait d'un enjeu important. Toutefois, nous avons constaté que le Ministère n'avait apporté aucun changement en dépit de leurs recommandations. Selon Environnement et Changement climatique Canada, l'ajout d'un indicateur sur la pollinisation n'était pas faisable en raison du manque de données exhaustives sur les pollinisateurs.

3.96 Nous avons également constaté que les objectifs concernant les aires protégées, les terres agricoles et la pollution des eaux (objectifs 1, 7 et 10, respectivement) n'étaient pas assortis d'autant d'indicateurs que le suggéraient les Objectifs d'Aichi pour la biodiversité. Par exemple, les Objectifs d'Aichi proposaient un indicateur lié à la connectivité des aires protégées, mais le Canada n'a pas retenu cet indicateur.

3.97 Nous avons constaté que les indicateurs utilisés pour certains des objectifs manquaient de précision. Par exemple, nous avons constaté que les indicateurs pour l'objectif 17 (capital naturel) ne précisaient pas l'ampleur des changements requis pour atteindre l'objectif. Des ministères fédéraux ont signalé cette lacune en 2012, en soulignant que ces indicateurs n'établissaient pas les éléments sur lesquels Statistique Canada devait se pencher. Nous avons constaté qu'aucun changement n'avait été apporté.

3.98 Certains indicateurs ne tenaient pas compte de l'aspect qualitatif. En voici deux exemples :

- Objectif 1 (aires protégées) : Environnement et Changement climatique Canada a reconnu que les indicateurs visaient seulement la superficie des aires protégées et la proportion que représente leur étendue, non la qualité de la protection de ces aires.
- Objectif 7 (terres agricoles) : Agriculture et Agroalimentaire Canada a reconnu qu'un des indicateurs (le nombre de plans agroenvironnementaux) ne pouvait pas être utilisé pour évaluer le rendement environnemental ni la conservation de la biodiversité (voir la pièce 3.8).

Pièce 3.8 **Agriculture et Agroalimentaire Canada n'a pas évalué l'effet des plans agroenvironnementaux sur la conservation de la biodiversité**

Depuis 2003, Agriculture et Agroalimentaire Canada participe à des programmes à frais partagés avec les provinces et territoires en vue d'aider financièrement les agriculteurs qui établissent des plans agroenvironnementaux. Un plan agroenvironnemental est un outil d'autoévaluation, d'utilisation volontaire, qui permet aux agriculteurs de recenser les risques et les avantages agroenvironnementaux associés à leurs activités agricoles et d'établir des façons d'atténuer ces risques. Agriculture et Agroalimentaire Canada a signalé que les agriculteurs disposant d'un plan agroenvironnemental étaient plus susceptibles d'adopter des pratiques de gestion écologiques.

Bien que le Ministère ait recueilli des données sur le nombre de plans agroenvironnementaux produits, nous avons constaté qu'il ne connaissait pas l'incidence que ces plans avaient sur la protection de l'environnement, ni sur la conservation de la biodiversité en particulier. En fait, Agriculture et Agroalimentaire Canada a signalé que la qualité de l'habitat faunique des terres agricoles décline depuis 1996.

3.99 Nous avons constaté que certains indicateurs de rendement étaient de portée trop restreinte pour mesurer avec efficacité les progrès. Par exemple, en ce qui concerne l'objectif 10 (pollution de l'eau), nous avons constaté que deux des quatre indicateurs portaient uniquement sur un polluant (le phosphore) dans deux régions du Canada (les Grands Lacs et le fleuve Saint-Laurent). Pour ce qui est des deux autres indicateurs (qui devaient viser l'ensemble du pays), nous avons constaté que :

- le Nord était sous-représenté;
- les problèmes relatifs à la qualité de l'eau n'étaient pas tous inclus;
- les données recueillies visaient uniquement les eaux douces et non les océans.

3.100 **Les efforts déployés pour élaborer de nouveaux indicateurs nationaux** — Nous avons constaté que les ministères et organismes fédéraux s'employaient à définir de nouveaux indicateurs qualitatifs pour l'objectif 1 (aires protégées) dans le cadre de l'initiative « En route vers l'objectif 1 du Canada ».

3.101 **Recommandation** — Environnement et Changement climatique Canada, en collaboration avec les autres ministères et organismes fédéraux responsables, devrait revoir les indicateurs qui ont été adoptés pour mesurer les résultats obtenus et les progrès réalisés à l'égard des objectifs canadiens pour la biodiversité à l'horizon 2020 afin de déterminer s'ils sont efficaces. Il devrait également les améliorer, s'il y a lieu.

Réponse d'Environnement et Changement climatique Canada — *Recommandation acceptée. Environnement et Changement climatique Canada continuera de travailler avec les ministères et organismes responsables pour examiner les indicateurs utilisés pour mesurer le rendement et les progrès réalisés vers les cibles en matière de biodiversité d'ici 2020 pour le Canada et apporter des améliorations aux indicateurs nationaux existants au besoin.*

Réponse d'Agriculture et Agroalimentaire Canada — *Recommandation acceptée. Agriculture et Agroalimentaire Canada continuera de travailler avec Environnement et Changement climatique Canada pour examiner et améliorer, dans la mesure du possible, l'indicateur actuel (indicateur de la capacité d'habitat faunique) et étudiera la possibilité d'utiliser d'autres indicateurs qui pourraient mieux refléter les mesures prises à la ferme et les enjeux particuliers liés à la biodiversité.*

Réponse de Statistique Canada — *Recommandation acceptée. Statistique Canada continuera de travailler avec Environnement et Changement climatique Canada pour examiner et améliorer, dans la mesure du possible, les indicateurs actuels (capital naturel) afin de les rendre plus utiles et spécifiques.*

Conclusion

3.102 Nous avons conclu qu'Environnement et Changement climatique Canada n'avait pas assuré un leadership efficace à l'échelle nationale ni coordonné les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs de 2020 pour conserver la biodiversité canadienne.

3.103 Nous avons également conclu que les cinq ministères et organismes audités avaient réalisé des progrès inégaux à l'égard des six objectifs pour la biodiversité d'ici 2020 que nous avons examinés.

À propos de l'audit

Le présent rapport de certification indépendant sur le leadership et la coordination assurés par Environnement et Changement climatique Canada à l'échelle nationale et les progrès réalisés par certains ministères et organismes fédéraux en vue d'atteindre les objectifs canadiens pour la biodiversité sélectionnés a été préparé par le Bureau du vérificateur général du Canada. La responsabilité du Bureau était de donner de l'information, une assurance et des avis objectifs au Parlement en vue de l'aider à examiner soigneusement la gestion que fait le gouvernement des ressources et des programmes et d'exprimer une conclusion, à savoir si les mesures prises par Environnement et Changement climatique Canada et certains ministères et organismes fédéraux en vue d'atteindre les objectifs canadiens pour la biodiversité étaient conformes, dans tous leurs aspects importants, aux critères applicables.

Tous les travaux effectués dans le cadre du présent audit ont été réalisés à un niveau d'assurance raisonnable conformément à la Norme canadienne de missions de certification (NCMC) 3001 — Missions d'appréciation directe de Comptables professionnels agréés du Canada (CPA Canada), qui est présentée dans le Manuel de CPA Canada — Certification.

Le Bureau applique la Norme canadienne de contrôle qualité 1 et, en conséquence, maintient un système de contrôle qualité exhaustif qui comprend des politiques et des procédures documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables.

Lors de la réalisation de nos travaux d'audit, nous nous sommes conformés aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie des codes de conduite pertinents applicables à l'exercice de l'expertise comptable au Canada, qui reposent sur les principes fondamentaux d'intégrité, d'objectivité, de compétence professionnelle et de diligence, de confidentialité et de conduite professionnelle.

Conformément à notre processus d'audit, nous avons obtenu ce qui suit de la direction :

- la confirmation de sa responsabilité à l'égard de l'objet considéré;
- la confirmation que les critères étaient valables pour la mission;
- la confirmation qu'elle nous a fourni toutes les informations dont elle a connaissance et qui lui ont été demandées ou qui pourraient avoir une incidence importante sur les constatations ou la conclusion contenues dans le présent rapport;
- la confirmation que les faits présentés dans le rapport sont exacts.

Objectif de l'audit

L'objectif de l'audit consistait à déterminer si Environnement et Changement climatique Canada avait assuré un leadership et une coordination à l'échelle nationale et si les ministères et organismes fédéraux responsables s'employaient à atteindre les objectifs retenus aux fins de l'audit, dans le but de conserver la biodiversité du Canada pour les générations actuelles et futures.

Étendue et méthode

Nous avons audité les ministères et organismes suivants :

- Environnement et Changement climatique Canada;
- Agriculture et Agroalimentaire Canada;
- Pêches et Océans Canada;
- Parcs Canada;
- Statistique Canada.

Pour effectuer l'audit, nous avons choisi six objectifs qui relevaient manifestement du gouvernement fédéral. Nous avons aussi tenu compte des audits réalisés récemment et des audits pouvant être réalisés à l'avenir.

L'équipe d'audit a eu des entretiens avec les fonctionnaires responsables, a analysé des documents et des sources d'information et a examiné des systèmes et des processus.

Critères

Critères	Sources
Pour déterminer si Environnement et Changement climatique Canada avait assuré un leadership et une coordination à l'échelle nationale dans le but de conserver la biodiversité canadienne pour les générations actuelles et futures, nous avons utilisé les critères suivants :	
Environnement et Changement climatique Canada, en collaboration avec d'autres, a défini un plan d'action décrivant comment les divers partenaires fédéraux, provinciaux et territoriaux favoriseront l'atteinte des buts et objectifs canadiens pour la biodiversité d'ici 2020.	• Environnement et Changement climatique Canada, *Buts et objectifs canadiens pour la biodiversité d'ici 2020*, 2015 • Environnement et Changement climatique Canada, *Le cadre axé sur les résultats en matière de biodiversité et les buts et objectifs canadiens d'ici 2020*, 2016 • Environnement Canada, *Rapport sur les plans et les priorités 2015 2016* • Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Guide d'accompagnement – L'élaboration des cadres de gestion et de responsabilisation axés sur les résultats pour les initiatives horizontales*, 2002 • Environnement Canada, *Planifier un avenir durable : Stratégie fédérale de développement durable pour le Canada 2013-2016*, 2013 • Environnement et Changement climatique Canada, *Réaliser un avenir durable : Stratégie fédérale de développement durable pour le Canada 2016-2019*, 2016

Critères	Sources
Pour déterminer si Environnement et Changement climatique Canada avait assuré un leadership et une coordination à l'échelle nationale dans le but de conserver la biodiversité canadienne pour les générations actuelles et futures, nous avons utilisé les critères suivants : (suite)	
	• Bureau du vérificateur général du Canada, *Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable* (automne 2013), chapitre 2, « Atteindre les objectifs de la convention internationale sur la diversité biologique », recommandation du paragraphe 2.36 et réponse connexe • *Convention sur la diversité biologique*, Mandat des correspondants nationaux, Conférence des Parties, décision VIII/10
Environnement et Changement climatique Canada a assuré la coordination des mesures avec ses partenaires fédéraux, provinciaux et territoriaux en vue d'atteindre les buts et objectifs pour la biodiversité d'ici 2020.	• Environnement Canada, *Rapport sur les plans et les priorités 2014-2015* • Environnement Canada, *Rapport sur les plans et les priorités 2015-2016* • Environnement et Changement climatique Canada, *Rapport sur les plans et les priorités 2016-2017* • *Convention sur la diversité biologique*, Mandat des correspondants nationaux, Conférence des Parties, décision VIII/10
Environnement et Changement climatique Canada a coordonné la production des rapports sur les progrès réalisés en vue d'atteindre les buts et objectifs pour la biodiversité d'ici 2020.	• Environnement et Changement climatique Canada, *Buts et objectifs canadiens pour la biodiversité d'ici 2020*, 2015 • Environnement et Changement climatique Canada, *Rapport sur les plans et les priorités 2016-2017* • Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, Guide d'accompagnement — *L'élaboration des cadres de gestion et de responsabilisation axés sur les résultats pour les initiatives horizontales*, 2002 • *Convention sur la diversité biologique*, Mandat des correspondants nationaux, Conférence des Parties, décision VIII/10 • Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Cadre de responsabilisation de gestion*, 2009

Critères	Sources
Pour déterminer si les ministères et organismes fédéraux responsables s'employaient à atteindre les objectifs retenus aux fins de l'audit dans le but de conserver la biodiversité canadienne pour les générations actuelles et futures, nous avons utilisé les critères suivants :	
Les ministères et organismes* sélectionnés ont des rôles et responsabilités clairement définis relativement aux objectifs retenus aux fins de l'audit.	• Environnement et Changement climatique Canada, *Buts et objectifs canadiens pour la biodiversité d'ici 2020*, 2015 • Environnement Canada, *Planifier un avenir durable : Stratégie fédérale de développement durable pour le Canada 2013-2016*, 2013 • Environnement et Changement climatique Canada, *Réaliser un avenir durable : Stratégie fédérale de développement durable pour le Canada 2016-2019*, 2016 • Environnement et Changement climatique Canada, *Le cadre axé sur les résultats en matière de biodiversité et les buts et objectifs canadiens d'ici 2020*, 2016 • Conseil du Trésor, *Politique sur les résultats*, 2016 • Conseil du Trésor, *Politique sur la structure de la gestion, des ressources et des résultats*, 2010 • Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Guide d'accompagnement — L'élaboration des cadres de gestion et de responsabilisation axés sur les résultats pour les initiatives horizontales*, 2002 • *Loi fédérale sur le développement durable*, 2008
Les ministères et organismes* sélectionnés ont recensé et mis en œuvre des mesures qui permettent de réaliser des progrès à l'égard des objectifs retenus aux fins de l'audit.	• Conseil du Trésor, *Politique sur les résultats*, 2016 • Conseil du Trésor, *Politique sur la structure de la gestion, des ressources et des résultats*, 2010 • Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Guide d'accompagnement — L'élaboration des cadres de gestion et de responsabilisation axés sur les résultats pour les initiatives horizontales*, 2002
Les ministères et organismes* sélectionnés ont défini des indicateurs valides et fiables pour évaluer les progrès réalisés à l'égard des objectifs retenus aux fins de l'audit.	• Environnement et Changement climatique Canada, *Buts et objectifs canadiens pour la biodiversité d'ici 2020*, 2015 • Environnement et Changement climatique Canada, *Le cadre axé sur les résultats en matière de biodiversité et les buts et objectifs canadiens d'ici 2020*, 2016 • Bureau du vérificateur général du Canada, *Rapport du commissaire à l'environnement et au développement durable* (automne 2013), chapitre 8, « Les stratégies de développement durable du gouvernement fédéral et des ministères »

Critères	Sources
Pour déterminer si les ministères et organismes fédéraux responsables s'employaient à atteindre les objectifs retenus aux fins de l'audit dans le but de conserver la biodiversité canadienne pour les générations actuelles et futures, nous avons utilisé les critères suivants : (suite)	
	• Conseil du Trésor, *Politique sur les résultats*, 2016 • Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Pour soutenir des évaluations efficaces : Guide d'élaboration de stratégies de mesure du rendement*, 2010 • Conseil du Trésor, *Politique sur la structure de la gestion, des ressources et des résultats*, 2010 • Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Cadre de responsabilisation de gestion*, 2009
Les ministères et organismes* sélectionnés ont évalué et communiqué les progrès réalisés en vue d'atteindre les objectifs retenus aux fins de l'audit.	• Environnement et Changement climatique Canada, *Buts et objectifs canadiens pour la biodiversité d'ici 2020*, 2015 • Environnement et Changement climatique Canada, *Le cadre axé sur les résultats en matière de biodiversité et les buts et objectifs canadiens d'ici 2020*, 2016 • Conseil du Trésor, *Politique sur les résultats*, 2016 • Conseil du Trésor, *Politique sur la structure de la gestion, des ressources et des résultats*, 2010 • Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *Cadre de responsabilisation de gestion*, 2009

* Les ministères et organismes ainsi que les objectifs audités sont présentés dans la section intitulée **Étendue et méthode**.

Période visée par l'audit

L'audit a porté sur la période allant de mai 2013 à décembre 2017. Il s'agit de la période à laquelle s'applique la conclusion de l'audit.

Date du rapport

Nous avons fini de rassembler les éléments probants suffisants et appropriés à partir desquels nous avons fondé notre conclusion le 31 décembre 2017, à Ottawa, Canada.

Équipe d'audit

Directeur principal : Andrew Hayes
Directeur : Marc Riopel

Paul Csagoly
Kristin Lutes
Kajal Patel
Nathan Adams

Tableau des recommandations

Le tableau qui suit regroupe les recommandations et les réponses apparaissant dans le présent rapport. Le numéro qui précède chaque recommandation correspond au numéro du paragraphe de la recommandation dans le rapport. Les chiffres entre parenthèses correspondent au numéro des paragraphes où le sujet de la recommandation est abordé.

Recommandation	Réponse
Un leadership à l'échelle nationale	
3.41 Environnement et Changement climatique Canada devrait collaborer avec les autres ministères et organismes fédéraux responsables en vue de définir les priorités, les actions et les dates butoirs du gouvernement fédéral pour atteindre les objectifs nationaux du Canada pour la biodiversité. **(3.31–3.40)**	**Réponse du Ministère** — Recommandation acceptée. Environnement et Changement climatique Canada travaillera avec les autres ministères et organismes fédéraux responsables en vue de déterminer les mesures et les jalons pertinents pour réaliser des progrès additionnels vers l'atteinte des cibles nationales en matière de biodiversité pour le Canada. Le Ministère indique que pour atteindre les cibles nationales en matière de biodiversité pour le Canada, il faut que tous les ordres de gouvernement, les peuples autochtones, les municipalités, les entreprises, le milieu scientifique, les organismes non gouvernementaux et les Canadiens prennent des mesures et offrent leur soutien.
3.54 Environnement et Changement climatique Canada devrait recueillir régulièrement de l'information actuelle et exhaustive sur les résultats obtenus et les progrès réalisés par le Canada en vue d'atteindre les objectifs pour la biodiversité d'ici 2020 et la rendre accessible au public dans un seul endroit. **(3.47–3.53)**	**Réponse du Ministère** — Recommandation acceptée. Environnement et Changement climatique Canada recueillera de l'information sur les progrès réalisés vers les cibles en matière de biodiversité d'ici 2020 et la rendra accessible dans des rapports publics et des mises à jour régulières sur le site Web.
Progrès et résultats	
3.87 Environnement et Changement climatique Canada, Pêches et Océans Canada, Parcs Canada et Agriculture et Agroalimentaire Canada devraient déterminer les améliorations et les ajustements requis pour atteindre les objectifs pour la biodiversité d'ici 2020 dont ils sont responsables. **(3.63–3.86)**	**Réponse d'Environnement et Changement climatique Canada** — Recommandation acceptée. Dans la mesure où Environnement et Changement climatique Canada sera l'organisme fédéral responsable d'une cible, en collaboration avec les autres ministères et organismes fédéraux s'il y a lieu, le Ministère déterminera des mesures additionnelles à mettre en œuvre pour réaliser plus de progrès vers les objectifs et les cibles en matière de biodiversité d'ici 2020 pour le Canada. **Réponse de Parcs Canada** — Recommandation acceptée. Puisqu'un cadre de partenariat est maintenant en place et que des recommandations préliminaires ont été recueillies par l'entremise de l'initiative En Route vers l'objectif 1 du Canada, Parcs Canada et les autres ministères fédéraux partenaires sont en mesure de continuer d'exercer leur leadership au niveau fédéral jusqu'à l'atteinte de

Recommandation	Réponse
	l'objectif de 2020, et même après. Ce leadership implique de travailler avec les provinces et les territoires afin d'élaborer un plan pancanadien précisant la structure de gouvernance envisagée, les nouveaux outils de conservation requis, ainsi qu'un cadre collectif de reddition de compte pour faire rapport sur les aspects qualitatifs et quantitatifs de l'objectif 1 (zones protégées). Pour l'objectif 2 (espèces en péril), Parcs Canada poursuivra son approche écosystémique en vue de protéger les espèces inscrites sous la *Loi sur les espèces en péril*, ainsi que d'autres espèces préoccupantes au chapitre de leur conservation, grâce à l'établissement de plans d'action multi-espèces. L'Agence, considérant son mandat d'intégrité écologique dans la gestion des parcs nationaux, croit que l'approche écosystémique est la plus efficiente et efficace pour atteindre les objectifs de rétablissement et rendre compte des progrès accomplis. Parcs Canada continuera d'élaborer et de partager ses pratiques en vue du rétablissement des espèces en péril avec les autres partenaires et gestionnaires des terres. **Réponse de Pêches et Océans Canada** — Recommandation acceptée. En tant que principal ministère responsable du réseau d'aires marines protégées (AMP) du Canada, Pêches et Océans Canada continuera de collaborer avec les partenaires fédéraux en vue de trouver des moyens pour améliorer la coordination et la collaboration interministérielles sur le plan de l'établissement et de la gestion des AMP en ce qui a trait à l'objectif 1 (aires protégées). Afin d'officialiser les relations entre le Comité des directeurs généraux de la stratégie interministérielle fédérale sur les AMP, le Comité interministériel des directeurs généraux sur les océans et le Comité interministériel des sous-ministres adjoints sur les océans, on établira un cadre de référence. La date de mise en œuvre sera le 31 mars 2018. Sous la direction d'Environnement et Changement climatique Canada, la contribution de Pêches et Océans Canada dans l'atteinte de l'objectif 2 (espèces en péril) portera sur les espèces aquatiques. Afin d'améliorer le pourcentage d'espèces aquatiques inscrites affichant une amélioration lorsqu'on en fait état dans le cadre du programme des Indicateurs canadiens sur la durabilité environnementale, Pêches et Océans Canada continuera de traiter les retards au chapitre des programmes de rétablissement et des plans de gestion en suspens, et au chapitre des plans d'action et des arrêtés visant la protection de l'habitat essentiel des espèces aquatiques inscrites en vertu de la *Loi sur les espèces en péril*. Il se concentrera aussi sur la mise en œuvre des mesures de rétablissement. La date de mise en œuvre dépendra des directives d'Environnement et Changement climatique Canada. **Réponse d'Agriculture et Agroalimentaire Canada** — Recommandation acceptée. L'atteinte de cet objectif pour des terres agricoles qui sont détenues en grande partie par des intérêts privés au Canada est une responsabilité conjointe de divers ministères et paliers de gouvernement, qui est assumée en collaboration avec des organisations non gouvernementales et des propriétaires fonciers. La contribution du Ministère à l'atteinte de l'objectif en matière de biodiversité établi pour 2020 consistera à :

Recommandation	Réponse
	• diriger l'élaboration des indicateurs de l'objectif 7 (terres agricoles), leur amélioration et l'établissement de rapports connexes en collaboration avec Environnement et Changement climatique Canada et les provinces; finir de négocier et signer le Partenariat canadien pour l'agriculture (PCA), un accord fédéral, provincial et territorial quinquennal (2018-2023) qui établit la biodiversité comme une priorité environnementale et énonce la liste des pratiques qui favorisent la biodiversité à la ferme et sont admissibles à une aide financière; échéance : décembre 2018. • rendre compte des projets scientifiques d'Agriculture et Agroalimentaire Canada liés à la biodiversité financés dans le cadre du PCA et du nouvel investissement de 70 millions de dollars réparti sur six ans qui a pour but de favoriser la science et l'innovation en agriculture; établir le sommaire des projets gouvernementaux et non gouvernementaux financés qui favorisent la biodiversité à la ferme; tenir au moins une réunion annuelle des ministères fédéral, provinciaux et territoriaux de l'agriculture pour discuter de l'amélioration de la biodiversité sur les terres agricoles; échéance : mars 2019.
3.101 Environnement et Changement climatique Canada, en collaboration avec les autres ministères et organismes fédéraux responsables, devrait revoir les indicateurs qui ont été adoptés pour mesurer les résultats obtenus et les progrès réalisés à l'égard des objectifs canadiens pour la biodiversité à l'horizon 2020 afin de déterminer s'ils sont efficaces. Il devrait également les améliorer, s'il y a lieu. **(3.92–3.100)**	**Réponse d'Environnement et Changement climatique Canada** — Recommandation acceptée. Environnement et Changement climatique Canada continuera de travailler avec les ministères et organismes responsables pour examiner les indicateurs utilisés pour mesurer le rendement et les progrès réalisés vers les cibles en matière de biodiversité d'ici 2020 pour le Canada et apporter des améliorations aux indicateurs nationaux existants au besoin. **Réponse d'Agriculture et Agroalimentaire Canada** — Recommandation acceptée. Agriculture et Agroalimentaire Canada continuera de travailler avec Environnement et Changement climatique Canada pour examiner et améliorer, dans la mesure du possible, l'indicateur actuel (indicateur de la capacité d'habitat faunique) et étudiera la possibilité d'utiliser d'autres indicateurs qui pourraient mieux refléter les mesures prises à la ferme et les enjeux particuliers liés à la biodiversité. **Réponse de Statistique Canada** — Recommandation acceptée. Statistique Canada continuera de travailler avec Environnement et Changement climatique Canada pour examiner et améliorer, dans la mesure du possible, les indicateurs actuels (capital naturel) afin de les rendre plus utiles et spécifiques.

Printemps 2018

Rapports de la commissaire à l'environnement et au développement durable au Parlement du Canada

Le point de vue de la commissaire

1. L'élevage du saumon
2. L'état de préparation du Canada pour la mise en œuvre des objectifs de développement durable des Nations Unies
3. La conservation de la biodiversité